



Strasbourg, le 15 décembre 2025

CDL-AD(2025)054

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS CONJOINT
DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
DES DROITS HUMAINS ET ÉTAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL DE
L'EUROPE

SUR

**LE PROJET DE LOI RELATIF AU BUREAU DU MINISTÈRE PUBLIC
CHARGÉ DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA
CRIMINALITÉ ORGANISÉE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 145^e session plénière
(Venise, 12-13 décembre 2025)**

Sur la base des observations de

Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)
M. Philip DIMITROV (expert, ancien membre, Bulgarie)
Mme Hanna SUCHOCKA (présidente honoraire de la Commission de Venise)
M. Filipe MARQUES (expert, DGI)

Opinion co-funded
by the European Union



Table des matières

| | | |
|------|---|----|
| I. | Introduction | 3 |
| II. | Contexte | 3 |
| III. | Analyse | 7 |
| A. | Remarques générales sur la nécessité de la réforme proposée | 7 |
| B. | Dispositions spécifiques du projet de loi | 10 |
| 1. | La durée du mandat du procureur en chef du PACCO | 10 |
| 2. | Évaluation des performances du procureur en chef du PACCO | 11 |
| 3. | Le transfert des procureurs vers les Bureaux du ministère public locaux | 12 |
| 4. | La procédure de sélection concurrentielle pour les nouveaux procureurs du PACCO | 14 |
| 5. | Les compétences du PACCO | 14 |
| 6. | La suspension de la prescription | 15 |
| 7. | Le transfert des affaires | 16 |
| IV. | Conclusion | 16 |

I. Introduction

1. Par lettre de 27 juin 2025, M. Igor Grosu, président du Parlement de la République de Moldova, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur le projet de loi relatif au Bureau du ministère public chargé de la lutte contre la corruption et le crime organisé (ci-après « le projet de loi », [CDL-REF\(2025\)046](#)).

2. Cet avis a été préparé conjointement avec la Direction générale des droits humains et État de droit (ci-après « la DGI »). Mme Hanna Suchocka, M. Philip Dimitrov et Mme Renata Deskoska ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Filipe Marques a été nommé expert pour la DGI et a formulé des commentaires en son nom.

3. Les 10 et 11 novembre 2025, une délégation composée de M. Philip Dimitrov, Mme Renata Deskoska et M. Filipe Marques, accompagnés de M. Taras Pashuk et M. Salvador Luz du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Chișinău et a tenu des réunions avec des membres du Parlement, le ministre de la Justice, la présidente par intérim de la Cour suprême de justice, le procureur général par intérim, les procureurs en chef du Bureau du ministère public anticorruption et du Bureau du ministère public chargé de la lutte contre le crime organisé et des affaires spéciales, le directeur du Centre national anticorruption, ainsi que des membres du Conseil supérieur des procureurs et du Conseil supérieur de la magistrature. La délégation a également rencontré des représentants de l'administration présidentielle et du ministère de l'Intérieur, des organisations de la société civile, des associations judiciaires et la délégation de l'UE en République de Moldova. La Commission de Venise et la DGI remercient les autorités de la République de Moldova et le Conseil de l'Europe à Chișinău pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement le texte original à tous égards.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions susmentionnées qui se sont tenues à Chișinău les 10 et 11 novembre 2025. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 145^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2025).

II. Contexte

6. Au cours des dernières années, la Moldova a entrepris d'importantes réformes juridiques visant à aligner son système judiciaire et ses institutions liées à l'état de droit sur les normes européennes, à la suite de l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne en décembre 2023.¹ Le gouvernement, dirigé par le Parti de l'action et de la solidarité (ci-après « le PAS »), accorde actuellement la priorité aux réformes du système judiciaire et à la vérification d'intégrité des juges et des procureurs. La réforme de la lutte contre la corruption reste au cœur de ces efforts. Selon les observateurs électoraux internationaux, les élections présidentielles et le référendum constitutionnel des 20 octobre et 3 novembre 2024 ont été entachés d'ingérences étrangères, notamment par l'offre d'incitations financières illicites visant à influencer les électeurs et par des efforts actifs de désinformation.² Le 28 septembre 2025, le PAS a remporté les élections législatives. Selon certaines informations, ces élections ont été entachées de cas

¹ [Conclusions du Conseil européen, 14 et 15 décembre 2023](#), paragraphe 15.

² [Rapport d'observation électorale de l'APCE \(Doc. 16074\), Observation de l'élection présidentielle \(20 octobre et 3 novembre 2024\) et du référendum constitutionnel \(20 octobre 2024\) en République de Moldavie](#), paragraphes 47 à 49 ; [Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH - Élection présidentielle et référendum constitutionnel des 20 octobre et 3 novembre 2024](#).

d'ingérence étrangère, de financement illégal, de cyberattaques et de désinformation généralisée.³

7. Dans le système juridique moldave, le ministère public fonctionne comme une structure unifiée comprenant le bureau du procureur général, des bureaux spécialisés et des bureaux territoriaux.⁴ Actuellement, en vertu de [la loi n° 3/2016](#) sur le ministère public et de [la loi n° 159/2016](#) sur les Bureaux du ministère public spécialisés, il n'existe que deux Bureaux du ministère public spécialisés : le Bureau du ministère public chargé de la lutte contre le crime organisé et les affaires spéciales⁵ (ci-après dénommé « le PCCOCS ») et le Bureau du ministère public anticorruption⁶ (ci-après dénommé « le PA »).

8. Outre le PA, la République de Moldova a également créé le Centre national anticorruption⁷ (ci-après dénommé « le NAC »), une autorité publique autonome créée en 2002 et dotée de compétences dans le domaine de la détection et de l'enquête sur les infractions pénales liées à la corruption. Alors que le PA exerce sa compétence sur les affaires de corruption de haut niveau, déterminées à la fois par le statut officiel des auteurs présumés (y compris les hauts fonctionnaires) et par les seuils financiers applicables concernant la valeur du pot-de-vin ou l'étendue du préjudice pécuniaire causé⁸, le NAC est compétent pour enquêter sur toutes les autres infractions de corruption qui ne relèvent pas de la compétence du PA.⁹

9. Le président du Parlement, dans sa lettre du 27 juin 2025, a indiqué que le projet de loi vise à créer un Bureau du ministère public spécialisé unique (« le PACCO ») chargé d'enquêter à la

³ Rapport d'observation électorale de l'APCE (Doc. 16296), *Observation des élections législatives en République de Moldavie (28 septembre 2025)*, paragraphes 8 et 28 ; [Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE \(communiqué de presse du 29 septembre 2025\)](#).

⁴ Article 7(1) de [la loi n° 3/2016 sur le ministère public](#).

⁵ Le PCCOCS a été créé en 2016. En vertu de l'article 9, paragraphe 5, de [la loi n° 3/2016](#), il est spécialisé dans la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et la torture. De plus amples informations institutionnelles sont disponibles sur le [site web officiel du PCCOCS](#).

⁶ Le PA a acquis sa forme juridique institutionnelle actuelle en 2016. En vertu de l'article 9, paragraphe 4, de [la loi n° 3/2016](#), il est spécialisé dans la lutte contre les infractions de corruption et les actes liés à la corruption. Le PA a été initialement créé par le Parlement en 2003 en tant que subdivision du bureau du procureur général. À l'époque, le PA était chargé d'enquêter sur les actions des agents d'enquête et de poursuite pénale du Centre de lutte contre la criminalité économique et la corruption (CCCEC), prédecesseur du Centre national de lutte contre la corruption (NAC), ainsi que celles du ministère de l'Intérieur et du service des douanes. À la suite de la réforme mise en œuvre par [la loi n° 245/2023, relative à la modification de certains actes législatifs](#), les fonctions et compétences du NAC et du PA ont été délimitées. De plus amples informations sont disponibles sur le [site web officiel de l'AP](#) et dans [le rapport n° 2, intitulé « Disrupting Dysfunctionality: Resetting Republic of Moldova's Anti-Corruption Institutions »](#) (Mettre fin au dysfonctionnement : réorganiser les institutions anticorruption de la République de Moldavie), publié en novembre 2022 et préparé par le Comité consultatif indépendant anticorruption.

⁷ La création de la NAC découle de la nécessité de mettre en place une structure étatique efficace pour lutter contre la criminalité économique et la corruption. Depuis sa création, la NAC a fait l'objet de plusieurs réformes et processus de réorganisation structurelle, et a été placée sous l'autorité du Parlement, du gouvernement ou de la présidence, en ce qui concerne la nomination de ses dirigeants. Actuellement, le directeur du NAC est nommé par le Parlement. En vertu de l'article 4 de [la loi n° 1104/2002 sur le Centre national de lutte contre la corruption](#), le NAC est chargé de prévenir et de combattre la corruption en appliquant le cadre réglementaire et institutionnel de prévention et de lutte contre la corruption, en renforçant le système national d'intégrité et en renforçant la confiance des citoyens dans l'État de droit. De plus amples informations sont disponibles dans [le rapport n° 2, « Disrupting Dysfunctionality: Resetting Republic of Moldova's Anti-Corruption Institutions »](#) (Remettre de l'ordre dans le dysfonctionnement : réorganiser les institutions anticorruption de la République de Moldavie), novembre 2022, préparé par le Comité consultatif indépendant anticorruption, et sur le [site web officiel du NAC](#).

⁸ Conformément aux paragraphes (1) et (2) de l'article 271¹ du [Code de procédure pénale](#).

⁹ OCDE (2025), *Rapport de suivi du cinquième cycle de suivi anticorruption en Moldavie : le Plan d'action anticorruption d'Istanbul*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>, p. 128.

fois sur la corruption et le crime organisé. Cette nouvelle entité remplacerait et succéderait juridiquement au PCCOCS et au PA. Selon la lettre, compte tenu des « défis majeurs auxquels est confrontée la République de Moldova, notamment les formes de criminalité hybride qui se manifestent contre le déroulement normal du processus électoral », et compte tenu également de « la gravité des lacunes dans l'activité des institutions chargées de prévenir et de combattre la corruption politique et électorale (...), il a été décidé, à titre de recommandation prioritaire, de renforcer l'architecture institutionnelle des entités chargées de lutter contre la corruption ».

10. Le rapport explicatif accompagnant le projet de loi soulignait également l'importance de lutter efficacement contre la corruption et la fraude électorale, notamment à la lumière des récentes activités d'ingérence étrangère et de la décision du Conseil suprême de sécurité du 20 janvier 2025, qui a appelé au « [renforcement] du cadre institutionnel des entités chargées de lutter contre la corruption », compte tenu de la fraude électorale à grande échelle observée lors de l'élection présidentielle et du référendum constitutionnel sur l'intégration européenne de 2024. Selon ledit rapport, la création d'un Bureau du ministère public spécialisé unique « éliminera les cas de conflits de compétence négatifs lorsque des groupes criminels, y compris étrangers, sont impliqués dans des affaires de corruption, de corruption électorale et de financement illégal de partis politiques à des fins de corruption électorale ».¹⁰ Le Bureau croate pour la répression de la corruption et du crime organisé a également été cité comme exemple comparatif d'un modèle institutionnel réussi, compte tenu à la fois de l'étendue de sa compétence¹¹ - qui englobe la corruption et le crime organisé - et de la taille comparable de la population croate.¹²

11. Le rapport explicatif souligne en outre que « la complexité et les interconnexions entre la corruption politique, la corruption électorale, le crime organisé, la trahison et le terrorisme nécessitent une approche intégrée. Un tel bureau spécialisé permettrait une coordination plus efficace des enquêtes, une réduction des délais de réaction et l'adoption d'une stratégie proactive pour lutter contre ces phénomènes ».¹³ Par conséquent, la « réforme envisagée permettra de remédier aux lacunes actuelles, de rationaliser l'allocation des ressources et d'accroître la confiance des citoyens dans les institutions de l'État ».¹⁴

12. Le 29 janvier 2025, à la suite de la décision susmentionnée du Conseil suprême de sécurité du 20 janvier 2025, le ministère de la Justice a procédé à une analyse juridique et a identifié trois options possibles pour la réforme institutionnelle du ministère public.¹⁵ La première option envisageait de concentrer les enquêtes sur les affaires complexes de corruption politique et de criminalité organisée au sein d'une section spécialisée du bureau du procureur général. La deuxième option proposait de renforcer la section chargée de la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent au sein du bureau du procureur général en réaffectant des ressources humaines supplémentaires provenant des Bureaux du ministère public spécialisés. La troisième option était fondée sur une analyse comparative¹⁶ et prévoyait la création d'une entité unique spécialisée à la fois dans la lutte contre la corruption et le crime organisé. Dans son évaluation juridique, le ministère de la Justice a finalement recommandé de fusionner le PCCOCS et le PA en une seule institution spécialisée et de transférer tous les procureurs et le personnel de soutien vers la nouvelle structure, garantissant ainsi la pleine continuité des enquêtes en cours.

¹⁰ Rapport explicatif sur le projet de loi relatif au Bureau du ministère public chargé de la lutte contre la corruption et le crime organisé, point 2.2., VII).

¹¹ Voir : [Compétence de l'USKOK](#).

¹² Rapport explicatif, point 2.2., V.

¹³ *Ibid.*, point 2.2., VII).

¹⁴ *Ibid.*, point 2.2., VIII).

¹⁵ [Propositions du ministère de la Justice visant à renforcer l'architecture institutionnelle des organismes chargés de la lutte contre la corruption \(29 janvier 2025\)](#).

¹⁶ Dans son analyse, le ministère de la Justice a fait référence à [l'Office croate pour la répression de la corruption et du crime organisé](#), à la [Structure spécialisée albanaise pour la lutte contre la corruption et le crime organisé](#) et à la [Direction nationale](#) italienne [antimafia et antiterroriste](#).

13. Le projet de loi, adopté en première lecture le 20 février 2025, semble s'inspirer de la troisième option, mais introduit des modifications importantes. S'il prévoit la fusion des compétences du PCCOCS et du PA au sein d'une institution unique, le PACCO, il ne prévoit pas la continuité automatique du personnel du ministère public. Au lieu de cela, le PCCOCS et le PA doivent être liquidés, et les procureurs actuellement en fonction dans ces organismes doivent être proposés pour être transférés vers des Bureaux du ministère public territoriaux. Une nouvelle procédure de sélection compétitive sera ensuite lancée pour recruter des procureurs pour le PACCO, qui sera ouverte aux anciens procureurs du PCCOCS et du PA, à condition qu'ils remplissent les critères d'éligibilité applicables.¹⁷

14. Le 17 février 2025, le bureau du procureur général a rendu un avis juridique sur le projet de loi dans lequel il concluait que la réforme envisagée « aura un impact significatif sur les conditions des poursuites pénales et sur les procédures en cours (...) ce qui pourrait entraîner des interruptions dans le travail du ministère public ». Outre une série d'amendements proposés au projet de loi¹⁸, le bureau du procureur général a souligné de manière importante que le nombre de postes vacants dans les Bureaux du ministère public territoriaux n'avait pas été dûment pris en compte, car ce chiffre était largement inférieur au nombre approximatif de procureurs spécialisés travaillant pour le PCCOCS et le PA.¹⁹ En outre, il a noté que le projet de loi n'avait pas été étayé en termes d'impact financier, de coûts estimés et de justification coûts-avantages.²⁰

15. Le 18 février 2025, le PA a rendu un avis juridique soulignant la nécessité urgente d'allouer des ressources suffisantes au PA et mettant en garde contre une série de risques que présentait le projet de loi. Ces risques comprenaient la paralysie temporaire des enquêtes en cours jusqu'à ce que le PACCO soit pleinement opérationnel, le déclassement et la rétrogradation des procureurs du PA, et la création d'une institution surdimensionnée dotée de pouvoirs excessivement étendus. L'avis soulignait également qu'il n'y avait aucun lien de causalité entre les problèmes allégués et les réformes envisagées.²¹

16. Le 13 mars 2025, le gouvernement a rendu son avis juridique sur le projet de loi, proposant une approche alternative consistant à fusionner le PA et le PCCOCS par une transition en douceur vers le nouveau bureau. Selon cette approche, la création du PACCO n'affecterait pas le statut des procureurs actuellement en poste dans des bureaux spécialisés et la poursuite ininterrompue des travaux en cours serait assurée.²² Il est à noter qu'aucune modification n'a été apportée au projet de loi à la suite de cet avis juridique.

¹⁷ Une analyse détaillée de ces mécanismes figure dans *la section B – Dispositions spécifiques du projet de loi* ci-dessous.

¹⁸ Dans son avis juridique n° 4-ld/25 du 17 février 2025, le bureau du procureur général a notamment proposé : (i) de prévoir le financement direct du PACCO par le budget de l'État, (ii) de modifier son champ de compétence afin d'exclure les crimes de torture et les enquêtes menées par les organes d'enquête ayant une compétence territoriale générale, (iii) la suppression du mécanisme d'évaluation *ad hoc* du procureur en chef du PACCO, (iv) l'harmonisation des périodes de détachement des procureurs, des enquêteurs et des agents de renseignement et de sécurité, (v) l'inclusion de dérogations aux dispositions de la loi n° 252/2023 pour les procureurs qui refusent d'être transférés, et (vi) la prolongation du délai de 30 jours prévu à l'article 11, paragraphe 11, pour le transfert des biens et des pièces du dossier au PACCO et la suppression de l'étape intermédiaire consistant à transférer d'abord tous les biens et pièces du dossier au bureau du procureur général.

¹⁹ Au cours de sa visite dans le pays, la délégation a été informée qu'il n'y avait actuellement que quatre postes vacants dans les parquets territoriaux, tandis que le PCCOCS et le PA emploient actuellement environ 90 procureurs.

²⁰ Avis juridique du bureau du procureur général n° 4-ld/25, du 17 février 2025.

²¹ Avis juridique du bureau du ministère public chargé de la lutte contre la corruption n° 1383-1391, du 18 février 2025.

²² [Avis juridique du gouvernement n° 8.26/2025](#), du 13 mars 2025, sur le projet de loi relatif au Bureau du ministère public chargé de la lutte contre la corruption et le crime organisé.

17. Au cours de la visite dans le pays, les membres de l'opposition parlementaire, les représentants du ministère public, les membres du pouvoir judiciaire, les associations judiciaires et plusieurs ONG ont critiqué le projet de loi, le jugeant précipité et insuffisamment étayé par une analyse approfondie. Selon plusieurs témoignages, le projet de loi était principalement motivé par des tensions institutionnelles et personnelles entre l'ancienne procureure en chef du PA et d'autres autorités publiques, plutôt que par un réel besoin de réforme structurelle. D'autres préoccupations portaient sur les questions de stabilité institutionnelle, de continuité et de fonctionnement efficace. De nombreux interlocuteurs ont également mis en garde contre les retards potentiels dans le traitement des affaires sensibles et complexes et ont souligné les incertitudes juridiques et logistiques importantes concernant le transfert des procureurs vers les bureaux locaux, la nomination de nouveaux procureurs et le transfert des affaires en cours. D'autres préoccupations concernaient le risque de créer une institution surdimensionnée dotée de compétences excessivement larges. Un certain nombre d'interlocuteurs ont estimé qu'il serait préférable de renforcer les ressources financières et humaines des institutions existantes plutôt que de procéder à des restructurations organisationnelles répétées.

III. Analyse

A. Remarques générales sur la nécessité de la réforme proposée

18. La Commission de Venise a déjà observé qu'il n'y a pas de standard commun sur l'organisation du ministère public. Toutefois, une autonomie suffisante doit être garantie afin de protéger les autorités chargées des poursuites contre toute influence politique indue.²³ La Commission a en outre toujours soutenu la spécialisation institutionnelle dans la lutte contre la corruption²⁴, et reconnu « les avantages du recours à des procureurs spécialisés, assorti d'un contrôle judiciaire adéquat, pour enquêter dans des domaines ou sur des infractions très spécifiques comme la corruption, le blanchiment d'argent, le trafic d'influence, etc. »²⁵

19. Le modèle actuel de deux bureaux du ministère public spécialisés, ainsi que la réforme proposée, relèvent largement du pouvoir discrétionnaire de l'État pour déterminer la meilleure façon d'organiser le cadre institutionnel permettant de poursuivre efficacement certaines infractions. Néanmoins, la réforme devrait s'attaquer aux causes profondes des inefficacités identifiées dans le modèle existant.

20. Selon ses promoteurs, ce projet de loi vise principalement à atteindre les objectifs suivants : (1) remédier aux lacunes structurelles dans les enquêtes criminelles sur les nouvelles formes de criminalité hybride, telles que la corruption électorale, (2) prévenir les conflits de compétence entre le PCCOCS et le PA, et (3) accroître l'efficacité dans l'allocation des ressources.²⁶

21. Cependant, ces objectifs, formulés début 2025 en réponse aux menaces estimées de corruption électorale avant les élections législatives de septembre, doivent être évalués dans le contexte actuel et à la lumière des considérations suivantes.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'État de droit, § 91.

²⁴ Voir par exemple : Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)041](#), Monténégro - Avis intérimaire concernant le projet de loi sur le Bureau spécial du ministère public, §§ 17-18 et 23 ; [CDL-AD\(2016\)009](#), Albanie – Avis final sur le projet révisé d'amendements à la constitution concernant le système judiciaire, §§ 46-47.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)017](#), Roumanie – Avis sur les projets d'amendements de la loi n° 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n° 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n° 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature, § 89.

²⁶ Rapport explicatif.

22. En ce qui concerne l'efficacité de ces institutions dans les enquêtes criminelles (objectif 1), il convient de mentionner que les performances des institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption n'ont pas suscité de préoccupations majeures parmi les partenaires internationaux. En 2025, elles ont été évaluées positivement par l'OCDE comme « exceptionnelles ».²⁷ Dans son rapport 2025 sur l'élargissement de l'UE concernant la République de Moldova, la Commission européenne a constaté des progrès dans le nombre d'affaires liées à la corruption, au financement illégal de la politique et à la criminalité organisée²⁸, et a noté que « [d]es efforts supplémentaires sont nécessaires pour traiter les affaires complexes de criminalité organisée (...). La Moldova devrait continuer à faire preuve de détermination dans la détection, la prévention et la poursuite des crimes graves et du crime organisé, afin d'obtenir un bilan solide en matière de condamnations définitives (...). »²⁹ Au cours de sa visite dans le pays, la délégation de la Commission de Venise et de la DGI a été informée qu'en 2025, les deux Bureaux du ministère public spécialisés s'acquittaient de manière adéquate des tâches qui leur étaient confiées, y compris les défis liés à la lutte contre la corruption électorale.

23. En ce qui concerne les questions liées aux compétences (objectif 2), plusieurs interlocuteurs ont souligné que le PCCOCS est une institution dont les compétences sont excessivement larges, couvrant à la fois la criminalité organisée et les infractions économiques et financières telles que le blanchiment d'argent³⁰ et les infractions douanières et de contrefaçon de grande valeur.³¹ En outre, il a été observé que la plupart des crimes liés à la corruption électorale³² relèvent de la compétence du NAC, tandis que seuls les cas de haut niveau relèvent du mandat du PA.³³ À cet égard, plusieurs rapports ont souligné le problème d'une coopération institutionnelle insuffisante et d'une répartition peu claire des compétences entre le PA et le NAC³⁴, plutôt qu'entre les deux Bureaux du ministère public spécialisés.

24. En ce qui concerne la nécessité de disposer de ressources institutionnelles adéquates (objectif 3), cette question a été soulignée par le GRECO en 2023 lorsqu'il a recommandé que le PA « soit doté de ressources humaines, financières et techniques adéquates, ainsi que de l'autonomie nécessaire pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces sur les infractions impliquant des personnes occupant des fonctions exécutives de haut niveau et informer

²⁷ OCDE (2025), *Moldavie – Cinquième cycle de suivi de la lutte contre la corruption : le Plan d'action d'Istanbul contre la corruption*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>, p. 127.

²⁸ [Communication de 2025 sur la politique d'élargissement de l'UE - Rapport 2025 sur la République de Moldavie](#), p. 32.

²⁹ *Ibid.*, p. 46.

³⁰ Article 270², paragraphe 3, du [Code de procédure pénale](#) et article 243 du [Code pénal](#).

³¹ Article 270², paragraphe 4, du [Code de procédure pénale](#) et articles 244, 248–248² et 249 du [Code pénal](#).

³² Conformément à l'article 269, paragraphe 1 du [Code de procédure pénale](#) et à l'article 181¹ du [Code pénal](#), le délit d'achat de votes relève de la compétence du NAC. En vertu de l'article 269, paragraphe 2, du [Code de procédure pénale](#), les affaires relevant de la compétence du NAC sont traitées par le parquet relevant de la compétence territoriale de la subdivision territoriale du Centre national de lutte contre la corruption.

³³ Conformément à l'article 270¹, paragraphe 11, du [Code de procédure pénale](#), le PA est compétent pour mener des enquêtes pénales concernant les infractions de corruption commises, entre autres, par a) les personnes dont la nomination ou l'élection est régie par la Constitution de la République de Moldavie, b) les maires, les adjoints au maire, les conseillers municipaux, c) les personnes nommées ou élues par le Parlement, et d) les hauts fonctionnaires. Conformément à l'article 270¹, paragraphe 2, du [Code de procédure pénale](#), le PA est compétent pour mener des enquêtes pénales concernant des infractions de corruption si la valeur concernée dépasse 10 000 unités conventionnelles, quel que soit le statut de la personne.

³⁴ [Cinquième rapport d'évaluation](#) du GRECO sur la République de Moldavie, paragraphe 96 ; voir également OCDE (2025), *Cinquième cycle de suivi de la lutte contre la corruption en Moldavie : le Plan d'action d'Istanbul contre la corruption*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/007fdb43-en>, p. 127.

régulièrement le public de l'avancement de ses travaux ».³⁵ Dans le rapport sur l'élargissement de l'UE de 2025 mentionné ci-dessus, la Commission européenne a recommandé que « les capacités opérationnelles [du PA] soient considérablement renforcées, en particulier pour détecter de manière proactive les cas de corruption latente à haut niveau. Bien qu'une décision ait été adoptée en 2024 pour augmenter les effectifs de 54 personnes, seuls quelques-uns de ces postes ont été pourvus en raison de contraintes logistiques. En outre, une solution appropriée devrait être trouvée pour attribuer un siège adéquat au [PA] ».³⁶ La préoccupation concernant les ressources institutionnelles limitées dont disposent les deux Bureaux du ministère public spécialisés a été exprimée par de nombreuses parties prenantes lors de la visite de la Commission de Venise et de la DGI dans le pays. Sur la base des informations dont dispose la Commission de Venise, il n'est pas certain que le futur PACCO disposera de ressources humaines et financières suffisantes pour s'acquitter efficacement de ses tâches. Ce besoin de ressources adéquates persistera apparemment quel que soit le modèle institutionnel finalement retenu.

25. Compte tenu des éléments ci-dessus, il apparaît que les lacunes identifiées dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée découlent principalement de l'insuffisance des ressources humaines et financières, ainsi que d'une répartition inefficace des compétences ou d'une collaboration insuffisante entre le PA et le NAC, plutôt que de la structure organisationnelle actuelle ou de la répartition des compétences entre le PCCOCS et le PA.

26. En outre, à la lumière des informations recueillies, la Commission de Venise et la DGI ne voient aucun lien clair entre deux des objectifs déclarés du projet de loi – remédier aux lacunes structurelles dans la lutte contre les nouvelles formes de criminalité hybride (objectif 1) et accroître l'efficacité dans l'allocation des ressources (objectif 3) – et la réforme proposée. En particulier :

(a) Aucun élément ne démontre que la liquidation du PA renforcerait nécessairement la lutte contre les nouvelles formes de criminalité hybride, y compris la corruption électorale. Bien qu'il manque actuellement de personnel et de ressources, les indicateurs de performance du PA sont positifs selon les évaluations internationales. De plus, il est douteux que la création d'une nouvelle entité spécialisée sans le transfert automatique de tous les procureurs spécialisés dans la lutte contre la corruption renforcerait la capacité de cette nouvelle entité à lutter contre ce type de criminalité complexe et hautement technique. Le résultat inverse semble plus probable.

(b) Étant donné que ni le projet de loi ni le rapport explicatif qui l'accompagne ne fournissent d'estimations financières concrètes pour la création du PACCO, n'identifient les économies potentielles résultant de la liquidation du PA et du PCCOCS, ni ne présentent une analyse coûts-avantages qui permettrait de vérifier l'efficacité accrue de l'allocation des ressources, cet objectif déclaré ne peut être étayé.

27. Enfin, l'objectif visant à prévenir les conflits de compétence entre le PCCOCS et le PA (objectif 2) semble, à première vue, pouvoir être atteint grâce à la création du PACCO. Cependant, premièrement, il a été noté ci-dessus que les problèmes liés aux compétences se posaient plutôt entre le PA et le NAC, et non entre le PA et le PCCOCS. Deuxièmement, selon les informations communiquées à la délégation par les représentants du gouvernement, le PACCO serait composé de deux subdivisions, l'une chargée de la criminalité organisée et l'autre de la lutte contre la corruption, ce qui pourrait également générer des conflits de compétence internes.

³⁵ [Cinquième rapport d'évaluation](#) du GRECO sur la République de Moldavie, paragraphe 96.

³⁶ [Communication de 2025 sur la politique d'élargissement de l'UE - Rapport 2025 sur la République de Moldavie](#), p. 34.

28. En conséquence, la Commission de Venise et la DGI considèrent que, dans sa forme actuelle, le projet de loi pourrait ne pas garantir pleinement la réalisation des objectifs déclarés de la réforme du ministère public proposée. En outre, comme cela sera montré en détail dans la section B ci-dessous, la réforme proposée pourrait susciter d'autres préoccupations concernant (a) la continuité des enquêtes en cours, (b) le principe l'inamovibilité des procureurs du ministère public et (c) la cohérence globale avec d'autres réformes mises en œuvre en parallèle, notamment le processus de vérification d'intégrité des procureurs qui est en cours.

29. La Commission de Venise et la DGI recommandent de procéder à des évaluations supplémentaires avant de proposer la liquidation du PA et du PCCOCS et la création du PACCO. Ces évaluations devraient déterminer, au niveau national et entre autres : les niveaux de performance actuels du PA et du PCCOCS ; les investissements financiers nécessaires pour renforcer leur efficacité ; la nécessité ou non de revoir ou de réattribuer leurs compétences actuelles ; les économies potentielles et les implications en termes de rapport coût-bénéfice liées à la création du PACCO ; les risques juridiques et logistiques associés à la création du PACCO ; et la justification de la restructuration proposée à la lumière de ces conclusions.

30. La Commission de Venise et la DGI soulignent en outre l'importance de procéder à un examen approfondi des trois options présentées dans les propositions du ministre de la Justice du 29 janvier 2025. L'option consistant à maintenir la structure existante, à savoir les deux Bureaux du ministère public spécialisés actuels, devrait également être dûment prise en considération. Si cette dernière option est retenue, des mesures de renforcement institutionnel sur le plan humain et financier seraient essentielles pour garantir le bon fonctionnement de ces organes.

B. Dispositions spécifiques du projet de loi

1. La durée du mandat du procureur en chef du PACCO

31. Le projet de loi ne précise pas la durée du mandat du procureur en chef du PACCO. Toutefois, l'article 9, paragraphe 3, de la loi n° 3/2016 dispose que les procureurs en chef des Bureaux du ministère public spécialisés ont un statut équivalent à celui du procureur général adjoint. En outre, l'article 25, paragraphe 4, de la même loi fixe à cinq ans la durée du mandat des procureurs généraux et des procureurs généraux adjoints des bureaux du ministère public et des subdivisions de ces bureaux et stipule qu'aucune personne ne peut occuper le même poste pendant plus de deux mandats consécutifs. Bien que cette disposition ne réglemente pas explicitement la durée du mandat des procureurs en chef des Bureaux du ministère public spécialisés, dont la nomination est prévue à l'article 25¹ de la même loi, la délégation a été informée lors de sa visite dans le pays qu'un mandat de cinq ans s'applique à ce poste.

32. Il convient de rappeler que la Commission de Venise a précédemment recommandé que le procureur général soit nommé pour une période relativement longue sans possibilité de renouvellement à la fin de cette période, afin de garantir l'indépendance de cette fonction.³⁷ La même considération s'applique au procureur en chef du PACCO, compte tenu du rang élevé de cette fonction dans la structure hiérarchique du ministère public. En conclusion, étant donné qu'il ne semble y avoir aucune controverse ni ambiguïté au niveau national concernant la règle établissant un mandat de cinq ans pour le procureur en chef du PACCO, cette approche pourrait être acceptée. De même, la durée totale de cinq ans s'inscrit dans la fourchette des solutions acceptables, compte tenu des situations comparables précédemment analysées par la

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)036](#), Macédoine du Nord - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la DGI sur les projets de loi relatifs au ministère public et au Conseil des procureurs, § 37 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne - Avis sur le projets d'amendements à la loi sur le ministère public, § 47 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - Le ministère public, § 37.

Commission de Venise.³⁸ Il conviendrait toutefois de préciser que ce mandat n'est pas renouvelable.

2. Évaluation des performances du procureur en chef du PACCO

33. En vertu de l'article 6 du projet de loi, afin d'évaluer l'activité et la conformité avec la fonction exercée, le procureur en chef du PACCO peut être soumis à une évaluation *ad hoc* de ses performances tous les deux ans. Conformément à l'article 6, paragraphe 2, une telle évaluation ne peut être engagée qu'à la demande du procureur général ou d'au moins un tiers des membres du Conseil supérieur des procureurs (ci-après dénommé « le CSP »). Une fois l'évaluation engagée, le CSP doit constituer un comité d'évaluation *ad hoc* dans un délai de 10 jours. Sur la base d'un ensemble de critères de performance énoncés à l'article 6, paragraphe 5, le comité *ad hoc* doit préparer un rapport motivé et non contraignant, sur la base duquel le CSP attribue la note finale. Si la note « insatisfaisant » est attribuée, le CSP peut proposer au procureur général la révocation du procureur en chef. L'article 6 crée donc un mécanisme spécifique d'évaluation des performances du procureur en chef du PACCO, qui reflète étroitement la procédure applicable au procureur général en vertu de l'article 31¹ de la loi n° 3/2016 sur le ministère public.

34. La Commission de Venise a précédemment déclaré que les bureaux du ministère public spécialisés, tels que les bureaux anti-corruption, devraient bénéficier d'un niveau adéquat d'autonomie structurelle et opérationnelle, impliquant des dispositions juridiques et institutionnelles visant à prévenir toute influence politique ou autre.³⁹ Dans le même ordre d'idées, elle estime également que les procureurs en chef des bureaux du ministère public spécialisés doivent jouir d'une indépendance suffisante dans l'exercice de leurs fonctions, y compris vis-à-vis du procureur général.

35. La Commission de Venise a observé qu'un mécanisme d'évaluation similaire pour le procureur général était plutôt rare en Europe et a formulé des commentaires critiques à ce sujet.⁴⁰ Des préoccupations comparables peuvent être exprimées à l'égard du mécanisme *ad hoc* actuel, qui peut être déclenché tous les deux ans et entraîner la destitution anticipée du procureur en chef du PACCO. On peut avant tout se demander si cela ne constitue pas une ingérence excessive dans l'indépendance externe du procureur en chef du PACCO. En outre, la procédure d'évaluation *ad hoc* proposée pourrait susciter des inquiétudes quant au risque que le procureur général exerce une influence indue sur le procureur en chef du PACCO.

36. La Commission de Venise a précédemment déclaré que, par principe, la sécurité de la durée des mandats des membres des organes constitutionnels sert à garantir leur indépendance vis-à-vis des pressions extérieures. Par conséquent, les mesures qui mettraient en péril la continuité de la composition de ces organes et qui interféreraient avec la sécurité de leur mandat feraient soupçonner que l'intention derrière ces mesures est d'influencer leurs décisions.⁴¹ La même considération s'applique au procureur en chef du PACCO, eu égard à l'importance de garantir son indépendance vis-à-vis des pressions extérieures.

37. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise et la DGI recommandent de supprimer les dispositions du projet de loi relatives au mécanisme d'évaluation *ad hoc*. La qualité

³⁸ Voir, *mutatis mutandis*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, § 48 ; voir également [OCDE \(2020\)](#), L'indépendance des procureurs en Europe de l'Est, en Asie centrale et en Asie-Pacifique, p. 14.

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)041](#), Monténégro - Avis intérimaire concernant le projet de loi sur le bureau spécial du ministère public, §§ 17-18.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)047](#). Avis sur les amendements du 24 août 2021 à la loi sur le ministère public, §§ 63 – 84.

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)033](#), Moldavie – Mémoire *amicus curiae* conjoint urgent sur trois questions juridiques concernant le mandat des membres des organes constitutionnels, § 19.

des performances du procureur en chef devrait être garantie, en premier lieu, par un processus de sélection rigoureux fondé sur le mérite. Dans ce contexte, il est tout aussi important que la durée fixe du mandat soit clairement réglementée, tandis que les motifs pour une destitution anticipée restent précis et étroitement définis, garantissant ainsi la responsabilité en cas de manquements graves.

3. Le transfert des procureurs vers les Bureaux du ministère public locaux

(a) La discontinuité du personnel du ministère public

38. En vertu de l'article 11, paragraphe 5, du projet de loi, les procureurs, les procureurs en chef et leurs adjoints, du PCCOCS et du PA, « se verront proposer, avec leur consentement et sans contestation, d'être transférés dans d'autres Bureau du ministère publics territoriaux, à des postes de procureur vacants, à l'exception des postes de procureur en chef ». Parallèlement, une procédure de sélection concurrentielle pour les postes de procureur vacants au sein du PACCO doit être organisée, à laquelle les procureurs travaillant auparavant pour le PCCOCS et le PA peuvent postuler, à condition qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité requises.⁴² De cette manière, les procureurs qui travaillaient auparavant pour le PA et le PCCOCS ne sont pas automatiquement transférés vers le nouveau PACCO.

39. La Commission de Venise a déjà souligné que dans les pays où il existe déjà une structure spécialisée efficace ayant fait ses preuves, il semble difficile de justifier l'exclusion des juges et des magistrats du mandat de telles structures, surtout d'une manière qui risque de dissiper davantage les ressources et de continuer à recourir à des procureurs non spécialisés pour enquêter sur les infractions de corruption.⁴³ En outre, plusieurs parties prenantes ont souligné lors de la visite dans le pays que la discontinuité des procureurs spécialisés est susceptible de perturber considérablement les enquêtes criminelles et les procédures judiciaires en cours, compte tenu du volume et de la complexité technique des affaires traitées par le PCCOCS et le PA.

40. De plus, lors de la visite dans le pays, aucune information n'a été présentée suggérant que la réaffectation immédiate et généralisée des procureurs spécialisés était nécessaire ou justifiée par des considérations légitimes, notamment des préoccupations liées à l'intégrité. Cela est d'autant plus vrai que les procureurs du PA et du PCCOCS font déjà l'objet d'un processus de vérification d'intégrité en cours en vertu de la loi n° 252/2023 sur l'évaluation externe des juges et des procureurs.⁴⁴ Si des retards devaient survenir dans la mise en œuvre de ce processus, ils devraient être traités par des moyens procéduraux appropriés. Toutefois, ces retards ne peuvent servir de justification au transfert ou à la révocation *ex lege* de tous les procureurs spécialisés actuellement employés par le PA et le PCCOCS.

(b) La nécessité de garanties dans les décisions de transfert

41. En outre, la Commission de Venise a précédemment recommandé que le transfert des procureurs bénéficiant du principe l'inamovibilité soit accompagné de garanties suffisantes contre

⁴² Ces exigences sont énoncées à l'article 20, paragraphe 4, de la loi n° 3/2016. Elles sont les suivantes : (a) avoir au moins quatre ans d'expérience en tant que procureur et (b) obtenir une « très bonne note » lors de l'évaluation des performances.

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)003](#), Roumanie – Avis sur le projet de loi sur le démantèlement de la section chargée des enquêtes sur les infractions pénales commises au sein du pouvoir judiciaire, 18 § .

⁴⁴ [Loi n° 252/2023](#) relative à l'évaluation externe des juges et des procureurs et aux modifications de certains actes normatifs.

les abus.⁴⁵ Ces garanties peuvent inclure la spécification des facteurs à prendre en compte dans toute décision de transfert - tels que les qualifications et l'expérience, la portée et la nature des tâches accomplies, les périodes de détachement à des postes supérieurs et la situation personnelle du procureur concerné -, l'obligation de motiver les décisions et la possibilité de soumettre les décisions de transfert à un contrôle judiciaire. Dans le cas présent, aucune de ces garanties n'est prévue par le projet de loi.

42. En outre, la délégation a appris lors de sa visite dans le pays que le nombre de postes de procureurs vacants n'avait pas été pris en compte dans la préparation du projet de loi. Alors que 90 procureurs spécialisés sont actuellement employés au sein du PA et du PCCOCS, seuls quatre postes sont vacants dans les Bureaux du ministère public territoriaux. Il n'y a donc pas suffisamment de postes vacants pour accueillir les transferts envisagés par le projet de loi.

(c) Absence de consentement et risque de révocation

43. L'insertion de l'expression « avec leur consentement et sans contestation » à l'article 11, paragraphe 5, du projet de loi soulève également des questions quant à ce qui se passe dans les cas où le procureur auquel on propose un transfert vers un Bureau du ministère public local ne donne pas son consentement. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que, si un procureur refuse d'être transféré, il est, *opé legis*, démis de ses fonctions, conformément au régime général prévu à l'article 58, paragraphe 1, point b), de la loi n° 3/2016.⁴⁶

(d) La continuité du processus de vérification d'intégrité en cours

44. La possibilité qu'un refus de consentement entraîne une destitution soulève des préoccupations supplémentaires, en particulier à la lumière du processus de vérification d'intégrité en cours pour les procureurs, engagé en vertu de la loi n° 252/2023. L'article 3, paragraphe 4, de cette loi dispose qu'une demande de démission présentée après le début du processus de vérification d'intégrité est considérée comme équivalente à un échec à ce même processus. Il semble donc que les procureurs du PA et du PCCOCS qui refusent d'être transférés dans un Bureau du ministère public local – et qui sont donc révoqués en vertu de l'article 58, paragraphe 1, point b), de la loi n° 3/2016 – seront considérés comme ayant échoué au processus de vérification d'intégrité.

(e) L'existence d'une rétrogradation en l'absence de procédure disciplinaire

45. La nature juridique ou la qualification d'un tel transfert soulève également des questions, étant donné qu'en vertu de l'article 39, paragraphe 5, de la loi n° 3/2016, le transfert d'un procureur d'un Bureau du ministère public spécialisé vers un Bureau du ministère public territorial est considéré comme une rétrogradation et ne peut avoir lieu que sur la base d'une décision disciplinaire préalable. Compte tenu de cela, et en l'absence de procédure disciplinaire préalable, l'article 11, paragraphe 5, du projet de loi prévoit en fait la rétrogradation de tous les procureurs du PCCOCS et du PA. Enfin, dans le cas des procureurs qui consentent à être transférés vers des Bureaux du ministère public locaux, cette rétrogradation apparente entraînera également

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)034](#), Pologne – Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public, § 90 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)025](#) – Avis conjoint relatif au projet de loi sur le bureau du procureur de l'Ukraine, § 149.

⁴⁶ Conformément à l'article 58, paragraphe 1, point b), de la loi n° 3/2016, les procureurs sont démis de leurs fonctions s'ils refusent « d'être transférés dans un autre bureau du ministère public ou une autre subdivision de ce bureau, si le bureau du ministère public ou la subdivision de ce bureau dans lequel ils travaillaient est liquidé ou réorganisé ».

une réduction de salaire, car ils percevront la rémunération correspondant à leur nouveau poste, conformément à l'article 11, paragraphe 25 du projet de loi.⁴⁷

46. Compte tenu de toutes les questions juridiques susmentionnées, la Commission de Venise et la DGI recommandent que le projet de loi soit révisé afin de tenir compte de ces considérations.

4. La procédure de sélection concurrentielle pour les nouveaux procureurs du PACCO

47. En vertu de l'article 11, paragraphe 18, point c), du projet de loi, le SCP lancera une procédure de sélection pour le poste de procureur en chef et pour les postes de procureurs vacants au sein du PACCO. À l'heure actuelle, rien n'indique la durée possible de ces procédures de sélection.

48. Si le nouveau PACCO pourrait initialement être confronté à un manque de procureurs jusqu'à l'achèvement de la procédure de sélection, cette lacune pourrait en principe être atténué grâce aux dérogations prévues aux paragraphes 27 et 28 de l'article 11 du projet de loi, qui autorisent l'affectation temporaire de procureurs d'autres Bureaux du ministère publics au PACCO. Toutefois, étant donné que ces procureurs affectés à titre temporaire pourraient ne pas être spécialisés dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et que l'examen de dossiers nouveaux et complexes nécessite généralement plusieurs mois de préparation, il est presque certain que le PACCO fonctionnera pendant une période importante avec des procureurs qui ne sont ni spécialisés ni familiarisés avec les affaires qui leur sont confiées. Ce scénario est donc susceptible d'entraîner des perturbations et des goulets d'étranglement importants dans les enquêtes et les poursuites pénales.

49. En outre, il convient de noter que l'article 11, paragraphe 21, du projet de loi permet aux candidats qui réussissent la procédure de sélection d'être nommés et de commencer à travailler au PACCO sans avoir été préalablement soumis à un processus de vérification d'intégrité. Cela constitue une dérogation à l'article 3(1)(g) de la loi n° 252/2023, qui exige que les candidats retenus à l'issue des concours pour les postes de procureur et de procureur spécialisé soient soumis à un tel contrôle préalable. De l'avis de la Commission de Venise, tous les procureurs devraient idéalement avoir fait l'objet d'une vérification d'intégrité avant d'être nommés au PACCO. Veiller à ce que les procureurs du PACCO soient soumis à une vérification dès le départ constituerait une bonne pratique. Toutefois, compte tenu du retard pris dans la procédure de vérification d'intégrité en cours et de la nécessité de garantir le démarrage rapide des activités du PACCO, cette dérogation peut être exceptionnellement justifiée. En outre, bien que l'article 11, paragraphe 22, stipule que la procédure de vérification doit être menée après la nomination des procureurs au PACCO, il ne fixe aucun délai spécifique à cet égard. De l'avis de la Commission de Venise, il serait préférable d'introduire au moins un délai clair et contraignant pour l'achèvement de la vérification d'intégrité des procureurs nouvellement nommés.

5. Les compétences du PACCO

50. L'article 3 du projet de loi définit les compétences du PACCO, qui comprennent les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions liées à la corruption, à la criminalité organisée, au terrorisme et à la torture.⁴⁸ L'article 3, paragraphe 2, point b), prévoit en outre que le PACCO mène les poursuites pénales dans les affaires traitées par les organes de poursuite pénale des

⁴⁷ En vertu de l'article 11, paragraphe 25, du projet de loi, les procureurs, les procureurs en chef et leurs adjoints, qui travaillaient auparavant pour le PA et le PCCCCS, commenceront à percevoir les salaires correspondant à leurs nouveaux postes un mois après que tous les procureurs sélectionnés pour le PACCO auront passé le processus de vérification d'intégrité.

⁴⁸ Le texte proposé pour l'article 270¹ du Code de procédure pénale et l'article 9, paragraphe 4, de la loi n° 3/2016 sur le parquet - qui se trouve à la fin du projet de loi - précise davantage le champ d'application des futures compétences du PACCO.

organes centraux spécialisés. Conformément à l'article 270⁽²⁾ (2) du Code de procédure pénale, ces autorités centrales spécialisées correspondent au ministère de l'Intérieur, au service des douanes et au service fiscal de l'État.⁴⁹ Toutefois, cette disposition ne précise pas les modalités d'une telle coopération. Elle devrait donc établir une procédure claire décrivant la manière dont le PACCO est censé mener et coordonner les enquêtes ouvertes par ces organes centraux. En outre, élargir ainsi le mandat du PACCO pourrait l'obliger à s'occuper de questions sans rapport avec la corruption ou le crime organisé, telles que la fraude douanière ou fiscale, ce qui risquerait de surcharger la nouvelle institution. La Commission de Venise et la DGI recommandent donc de clarifier la portée de cette disposition, notamment en (i) établissant une procédure claire pour la coordination de ces enquêtes par le PACCO et (ii) en limitant son mandat aux infractions liées spécifiquement au crime organisé et à la corruption.

6. La suspension de la prescription

51. L'article 12, paragraphe 7, du projet de loi stipule que le délai de prescription pour les poursuites pénales ne commence pas à courir - et, s'il court déjà, est suspendu - à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi jusqu'à trente jours après le début des activités du PACCO.

52. D'emblée, il convient de noter que l'article 2, paragraphe 4, du Code de procédure pénale⁵⁰ dispose que « [I]es normes juridiques procédurales issues d'autres lois nationales ne peuvent être appliquées que si elles sont incluses dans le présent code ». Cette disposition détermine donc que toute règle régissant la conduite des procédures pénales doit être expressément énoncée dans le Code de procédure pénale et ne peut être dérivée d'autres législations nationales. Par conséquent, afin d'assurer la cohérence entre les dérogations contenues dans le projet de loi et l'exigence découlant de l'article 2, paragraphe 4, du Code de procédure pénale, il conviendrait de modifier directement le Code de procédure pénale.

53. La raison d'être de cette disposition semble être de garantir qu'aucune infraction ne soit prescrite en raison des perturbations logistiques et organisationnelles liées à la liquidation du PA et du PCCOCS et à la création du PACCO. À cet égard, il convient de rappeler que, dans son arrêt n° 27a/2024 du 27 mai 2014⁵¹, la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnelle une disposition légale supprimant la prescription pour certaines infractions. Entre autres points, la Cour constitutionnelle a estimé que cette disposition aggravait la situation juridique des personnes accusées en violation du principe de non-rétroactivité du droit pénal, créait une discrimination injustifiée entre les personnes ayant commis les mêmes infractions à des moments différents et ne répondait pas aux exigences de clarté et de prévisibilité attendues de la législation pénale. La Cour a en outre souligné que le Parlement ne pouvait pas recourir à des dérogations *ad hoc* au code pénal pour remédier à des lacunes dans les enquêtes, car cela portait atteinte à la sécurité juridique et à l'État de droit.

54. Les conclusions de la Cour constitutionnelle semblent être pertinentes pour l'évaluation de l'article 12, paragraphe 7, du projet de loi, qui peut également être considéré comme susceptible d'aggraver la situation juridique des personnes accusées et de créer une discrimination entre les individus ayant commis les mêmes infractions à des moments différents. En outre, cette disposition pourrait également être considérée comme une dérogation *ad hoc* au code pénal

⁴⁹ [Code de procédure pénale](#).

⁵⁰ [Code de procédure pénale](#).

⁵¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle de Moldavie n° 27a/2024, du 27 mai 2014, concernant la constitutionnalité de l'article II de la loi n° 56 du 4 avril 2014 portant modification de l'article 60 du Code pénal de la République de Moldavie. Dans cet arrêt, il est rappelé que le Parlement a souligné que les événements d'avril 2019 exigeaient « une intervention et une réponse décisive de l'État », tandis que le président de la République a noté que « la complexité des affaires liées aux événements du 9 avril 2009, ainsi que la nécessité d'une enquête approfondie, ont jusqu'à présent empêché les autorités chargées de l'enquête et les tribunaux d'identifier et de traduire en justice les responsables de ces actes ».

visant à remédier aux éventuelles lacunes en matière d'enquête résultant de la réorganisation institutionnelle envisagée. Pour ces raisons, la Commission de Venise et la DGI recommandent de reconsiderer la règle proposée et d'explorer d'autres moyens de garantir des poursuites en temps utile qui préserveraient la sécurité juridique et protégeraient de manière adéquate les droits de la défense.

7. Le transfert des affaires

55. En vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 11 du projet de loi, le PACCO est créé dès l'entrée en vigueur du projet de loi, tandis que le PCCOCS et le PA doivent être liquidés dans les trente jours suivant cette date. Le PACCO deviendra opérationnel après la nomination d'un procureur en chef *par intérim*, désigné par le procureur général et approuvé par le SCP.⁵²

56. Les paragraphes 8 à 11 de l'article 11 du projet de loi établissent un mécanisme transitoire en vertu duquel les actifs, les dossiers et autres documents du PCCOCS et du PA sont d'abord transférés temporairement au bureau du procureur général. Dans les trente jours suivants l'entrée en fonction du PACCO, ces documents doivent ensuite être transférés au PACCO. Si le délai de 30 jours pour transférer des milliers d'affaires pénales et les documents connexes du bureau du procureur général au PACCO nouvellement créé semble excessivement court, on peut également se demander si cette étape intermédiaire consistant à placer temporairement tous les documents sous l'autorité du bureau du procureur général est vraiment nécessaire. Un transfert direct du PCCOCS et du PA vers le PACCO semble être préférable, car il évite une étape logistique supplémentaire qui pourrait prolonger et compliquer le processus de transfert.

IV. Conclusion

57. À la demande du président du Parlement moldave, la Commission de Venise et la Direction générale des droits humains et de l'État de droit (DGI) ont évalué le projet de loi sur le Bureau du ministère public chargé de la lutte contre la corruption et le crime organisé.

58. La Commission de Venise et la DGI partagent l'avis des autorités moldaves selon lequel il est important de renforcer l'efficacité de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, en particulier la corruption électorale, d'améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources et de prévenir les conflits de compétence. La Commission de Venise et la DGI reconnaissent en outre les efforts légitimes déployés par les autorités moldaves pour lutter contre l'ingérence électorale, un problème grave qui pose des défis importants.

59. Le projet de loi vise à créer un Bureau du ministère public spécialisé unique chargé d'enquêter à la fois sur la corruption et le crime organisé – le PACCO – qui remplacerait le PCCOCS et le PA. Afin d'atteindre cet objectif, le projet de loi prévoit la liquidation de ces deux bureaux spécialisés et la création, *ex novo*, du PACCO. Le projet de loi définit une procédure de transfert des dossiers des deux bureaux spécialisés vers la nouvelle entité et prévoit une série de mesures transitoires. Les procureurs actuellement en fonction au sein du PCCOCS et du PA seront proposés pour être transférés vers des bureaux territoriaux. Une nouvelle procédure de sélection par concours sera ensuite lancée pour recruter des procureurs pour le PACCO, qui sera ouverte aux anciens procureurs du PCCOCS et du PA, à condition qu'ils remplissent les critères d'éligibilité applicables.

⁵² Conformément à l'article 11, paragraphe 3, du projet de loi, le PACCO devient opérationnel après que le SCP a approuvé le procureur en chef *par intérim* du PACCO. En vertu de l'article 11, paragraphe 18, point b) du projet de loi, le SCP approuve le procureur en chef *par intérim* du PACCO conformément à l'article 27¹ de la loi n° 3/2016, après désignation par le procureur général, qui doit intervenir dans les 10 jours ouvrables suivant l'entrée en vigueur du projet de loi. Le calendrier concret de mise en place du PACCO reste incertain, car il dépendra du temps nécessaire au SCP pour approuver le procureur en chef désigné par le procureur général.

60. À la lumière des informations recueillies, la Commission de Venise et la DGI ont constaté que les objectifs déclarés du projet de loi - lutter contre les crimes hybrides dans le domaine de la corruption électorale, résoudre les problèmes liés aux compétences et améliorer l'efficacité des ressources - ne semblent pas être liés à la liquidation proposée du PA et du PCCOCS ni à la création du PACCO. Les informations disponibles ne montrent pas que la dissolution du PA renforcerait les efforts de lutte contre les crimes hybrides ou liés à la corruption ; au contraire, la suppression des procureurs spécialisés pourrait affaiblir cette capacité. En outre, le projet de loi n'est accompagné d'aucune estimation financière, d'aucune analyse coûts-avantages ni d'aucune preuve de gains d'efficacité. En outre, la création du PACCO devrait être soigneusement coordonnée avec le processus de vérification d'intégrité en cours. La meilleure pratique consisterait à s'assurer que les procureurs du PACCO soient soumis à une vérification d'intégrité au préalable. En conséquence, la Commission de Venise et la DGI considèrent que rien n'indique que les objectifs de la réforme seront atteints par la version actuelle du projet de loi.

61. En outre, la réforme proposée semble présenter des risques pour les enquêtes en cours, le principe d'inamovibilité des procureurs spécialisés et d'autres efforts de réforme tels que la vérification d'intégrité des procureurs en cours. Il est également important de prendre dûment en considération tous les risques potentiels qu'elle pourrait entraîner en ce qui concerne l'indépendance des procureurs.

62. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent que des évaluations supplémentaires soient réalisées avant de proposer la liquidation de le PA et de le PCCOCS et la création du PACCO. Ces évaluations devraient déterminer, au niveau national et entre autres : les niveaux de performance actuels de le PA et de le PCCOCS ; les investissements financiers nécessaires pour renforcer leur efficacité ; la nécessité ou non de revoir ou de réattribuer leurs compétences actuelles ; les économies potentielles et les implications en termes de coûts-avantages liées à la création du PACCO ; les risques juridiques et logistiques associés à la procédure de création du PACCO ; et la justification de la restructuration proposée à la lumière de ces conclusions.

63. La Commission de Venise et la DGI soulignent également l'importance de procéder à un examen approfondi des trois options présentées dans les propositions du ministre de la Justice du 29 janvier 2025. Il est rappelé que l'une de ces options prévoyait la fusion du PA et du PCCOCS en une seule institution, avec le maintien intégral des procureurs et du personnel. Une telle approche est susceptible de minimiser les perturbations des enquêtes criminelles et des procédures judiciaires en cours et d'éviter la création de goulets d'étranglement, tout en garantissant la poursuite du processus de vérification d'intégrité en cours pour les procureurs spécialisés, dans le cadre de la loi n° 252/2023.

64. La Commission de Venise et la DGI recommandent en outre que l'option consistant à maintenir la structure existante, à savoir les deux Bureaux du ministère public spécialisés existants, soit également dûment prise en considération. Si cette option est retenue, des mesures de renforcement institutionnel sur le plan humain et financier seraient essentielles pour garantir le bon fonctionnement de ces Bureaux.

65. Si, sur la base des évaluations et analyses mentionnés ci-dessus, les autorités décident de poursuivre la réforme envisagée, la Commission de Venise et la DGI les encouragent à tenir compte des recommandations relatives aux dispositions spécifiques du projet de loi énoncées dans le présent avis. En particulier, les recommandations clés suivantes sont formulées :

- (1) Fixer un mandat à durée déterminée non renouvelable pour le procureur en chef du PACCO.

- (2) Supprimer l'évaluation *ad hoc* des performances du procureur en chef du PACCO prévue à l'article 6 du projet de loi.
- (3) Le projet de loi devrait garantir le principe de l'inamovibilité des procureurs spécialisés affectés au PCCOCS et au PA, qui ne devraient pas être automatiquement transférés à des postes de rang inférieur.
- (4) Préciser la portée de la compétence prévue à l'article 3, paragraphe 2, point b), du projet de loi, en la limitant aux infractions spécifiquement liées à la criminalité organisée et à la corruption.
- (5) Reconsidérer la disposition transitoire établissant une suspension temporaire du délai de prescription pour les poursuites pénales afin de préserver la sécurité juridique et de garantir de manière adéquate les droits de la défense des personnes accusées.

66. D'autres recommandations figurent dans le texte du présent avis.

67. La Commission de Venise et la DGI restent à la disposition des autorités pour leur apporter une assistance supplémentaire dans ce domaine.